

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 342.33

О. І. Радченко**ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ РОЗПОДІЛУ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗМІШАНИХ РЕСПУБЛІКАХ**

Статтю присвячено питанням реалізації конституційного принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову в країнах з різними формами державного правління. З'ясовано особливості здійснення влади у змішаних республіках. Запропоновано оновлену концепцію розподілу державної влади в умовах сучасної держави зі змішаною формою правління.

Статья посвящена вопросам реализации конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в странах с различными формами государственного правления. Установлены особенности осуществления власти в смешанных республиках. Предложена обновленная концепция разделения государственной власти в условиях современного государства со смешанной формой правления.

This article is devoted to the problems of realization of constitutional principle of separation of state power into legislative, executive and judicial in the countries with different forms of state governing. Peculiarities of power realization in composite republics are determined. A new conception of state power separation in the conditions of modern state with composite form of governing is offered.

Будь-яка сучасна країна характеризується наявністю у неї відповідної форми держави. Саме остання багато в чому визначає унікальність кожної країни, її специфічні риси, історію становлення, рівень розвитку основних державних і громадянських інститутів тощо.

Структурними елементами форми держави відповідно до положень теорії держави та права є форма державного правління, форма державного устрою і форма державного (політичного) режиму.

Кожен із зазначених елементів відіграє важливу роль під час віднесення конкретної країни до певної групи чи категорії сучасних держав світу.

Уособленням будь-якої сучасної держави є відповідна система органів публічної влади, яка в теорії конституційного права отримала назву «державний механізм» (механізм держави). До його складу належать як центральні або загальнонаціональні органи, так і місцеві органи влади та органи місцевого (регіонального) самоврядування. Державна влада завжди була і

залишається одним із найважливіших об'єктів суспільно-правових відносин. Будучи такою, що реалізується через державний механізм, вона безпосередньо визначає стратегічний напрям розвитку суспільства і держави, відповідає за наслідки своєї діяльності перед народом, який є її джерелом, визначає місце країни на міжнародній арені тощо. Очевидно, що визначальну роль у процесі функціонування будь-якої держави відіграють центральні, або як їх інколи ще називають, загальнонаціональні органи державної влади – парламент, глава держави, уряд, вищі судові інстанції. У цьому випадку взаємовідносини між ними, співвідношення їхніх повноважень у певній сфері та відповідальність за наслідки своєї діяльності, наявність системи стримувань і противаг тощо). Іншими словами, йдеться про розподіл владних повноважень «по горизонталі» між різними гілками державної влади» та форми їхньої взаємодії.

Актуальність дослідження зазначеної теми полягає не стільки у вирішенні суто теоретичних питань державного будівництва, скільки у створенні умов, які унеможливають узурпацію державної влади або зловживання нею однією особою або інституцією.

Питаннями розподілу державної влади переймалися ще за часів стародавніх Греції та Риму. Наступним кроком у дослідженні цієї проблеми стали праці видатних науковців-філософів епохи Відродження та Просвітництва – Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та інші.

На сучасному етапі розвитку науки конституційного права окремим аспектам цього питання значну увагу приділили С. К. Бостан, К. А. Бабенко, Л. М. Єнтін, В. Є. Чіркін, Й. М. Блажко та ін.

Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць із зазначеної проблематики, низка аспектів наразі досліджена недостатньо повно. Так, залишається відкритим питання про специфіку застосування конституційного принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову у країнах зі змішаною формою державного правління. Такий стан справ обумовлений, насамперед, відносною «молодістю» зазначеної форми державного правління у порівнянні з іншими двома (класичними) формами – президентською і парламентською.

Відтак, метою даної статті є з'ясування особливостей реалізації зазначеного принципу у сучасних країнах зі змішаною формою державного правління.

Наразі людству відомі дві класичні форми державного правління – монархічна і республіканська. Не заглиблюючись у історію їх виникнення і становлення, лише відзначимо, що тенденції державотворення, які мали місце у XX ст. і особливо після

закінчення Другої світової війни, засвідчили поступову відмову багатьох країн від монархії і запровадження республіканської форми державного правління (Австрія, Угорщина, Італія, Болгарія, Афганістан, Іран, Єгипет, а також колишні колонії Великої Британії у Азії і Африці). Триває цей процес і у наші дні (Велика Британія, Австралія). Останньою країною, яка зазнала трансформації форми державного правління, став Непал. У деяких країнах частина суспільства час від часу ставить питання про зміну форми державного правління з монархії на республіку. І такий стан справ не є чимось дивним або непередбачуваним, оскільки остання цілком заслужено вважається більш демократичною формою державного правління, яка в більшій мірі відповідає ступеневі розвитку і держави, і суспільства, а також очікуванням окремих громадян.

У свою чергу, республіканська форма державного правління поділяється на три різновиди: президентська республіка, парламентська республіка і змішана (напівпрезидентська) республіка. Кожна з них має власні специфічні риси, свої переваги і недоліки. Проте, незважаючи на те, який саме різновид республіки існує у тій або іншій країні світу, усі держави-республіки, за винятком соціалістичних, визнають фундаментальний принцип організації та функціонування державної влади, а саме її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову.

Загальновизнаним серед науковців є той факт, що найбільш жорстко цього принципу дотримуються у країнах з президентською формою правління (США, Мексика, Бразилія, Аргентина). Тут кожна з гілок державної влади має певну автономію у своїй діяльності та імунітет від втручання у свої справи з боку інших гілок.

Дещо інша ситуація має місце у випадку наявності в країні парламентської форми державного правління (Німеччина, Італія, Велика Британія). Незважаючи на той факт, що конституційні доктрини цих країн також беззастережно визнають один з фундаментальних постулатів сучасних демократій – принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову – реалізація його на практиці має певну специфіку. Так, на відміну від президентських республік, у цих країнах основні закони дозволяють, наприклад, членам уряду одночасно мати представницький мандат, тобто бути членом загальнонаціонального парламенту. А у деяких країнах (Індія) не тільки дозволяють, але прямо вимагають від особи, яку призначено міністром, упродовж шести місяців стати членом будь-якої з палат парламенту [1]. Сама процедура формування вищого органу виконавчої влади в парламентських республіках передбачає обрання або призначення парламентом главою уряду лідера

(керівника) депутатської фракції, що має більшість у парламенті або очолює коаліцію депутатських фракцій і груп. Таким чином, глава уряду завжди має представницький мандат, що, з одного боку, є прямим порушенням принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Але з іншого, така модель побудову взаємовідносин між законодавчою і виконавчою владами дозволяє організувати більш тісну співпрацю, злагоджену роботу і, як наслідок, більш оперативне вирішення поточних питань життєдіяльності країни.

Однак така модель організації державної влади має й деякі недоліки, які за певних обставин можуть становити загрозу політичній стабільності в країні. Характеризуючи, наприклад, форму державного правління у ФРН, можна дійти наступного висновку. Відповідно до теорії конституційного права, ця країна є класичною парламентською республікою. Незважаючи на відносно невеликий період дії чинного основного закону ФРН (з 1949 р.), у країні склалися досить стабільні політичні традиції [2]. Підґрунтям для таких висновків є історія політичного життя країни. Дострокові вибори тут є явищем досить рідкісним, якщо не сказати – унікальним. Навіть незважаючи на той факт, що після формування уряду парламент фактично втрачає дієвий вплив на нього. Натомість, уряд справляє досить суттєвий вплив на діяльність німецького парламенту за допомогою передбачених основним законом процедур і на практиці функціонує практично автономно. Відтак, проаналізувавши нормативну базу і реальний стан справ у політичному житті ФРН, можемо констатувати, що з формальної точки зору німецький уряд є підзвітним парламенту, але з фактично є самодостатнім і найбільш впливовим органом державної влади.

Парламентську республіку як одну з найбільш поширених форм державного правління у світі можна визнати своєрідним проявом політичної гнучкості у підходах до питання дотримання (саме дотримання, а не визнання) принципу розподілу державної влади на три гілки. Але не завжди такий підхід дає позитивні результати. Досвід державного будівництва Італії засвідчує, що в умовах нестабільності партійної системи, частого розпаду коаліцій і самих політичних партій, відбувається перманентна зміна урядів. Остання обставина аж ніяк не сприяє політичній стабільності в країні та злагодженій роботі державного механізму в цілому.

Аналогічний досвід маємо і на теренах колишнього Радянського Союзу. Єдиною країною, яка наразі має парламентську модель державного правління, є Молдова. І якщо протягом восьми років (з моменту внесення змін до конституції) ця система працювала фактично безвідмовно, то досвід останніх двох

років остаточно перекреслив усі попередні здобутки. Не маючи кваліфікованої більшості у національному парламенті, жодна із представлених політичних сил не може обрати президентом країни свого кандидата (а саме обрання глави держави парламентом є однією із специфічних ознак парламентської республіки). Як наслідок – проведення упродовж року після чергових парламентських виборів, наступних виборів, дострокових. Але навіть після проведення останніх ситуація не змінилася на краще. Наступний розпуск молдавського парламенту і ще одні дострокові вибори є найбільш імовірною перспективою для сьогоденішньої Молдови.

Крім вищезазначеної, у парламентських республіках залишається поза системою координат (а принцип розподілу державної влади у даному випадку якраз і є тією системою координат, у якій працюють парламент, глава держави і уряд) президент, оскільки він за формальними ознаками не належить до жодної з гілок державної влади. Однак, за іншими ознаками, як от способом заміщення посади, змістом і характером здійснюваних ним функцій і повноважень, врешті-решт, за політичним впливом на життя країни, глава держави не може, на нашу думку, розглядатися як окремий самодостатній і впливовий суб'єкт конституційно-правових відносин. А в основному законі Індії президент взагалі розглядається як складова парламенту (по аналогії з королевою Великої Британії).

Країни зі змішаною формою державного правління завжди стояли осторонь. Започаткована спочатку у Фінляндії (після відокремлення від Радянської Росії), потім у Німеччині (період Веймарської республіки), вона отримала подальший розвиток у Франції з прийняттям у 1958 році нової конституції замість Конституції 1946 року, яка встановлювала режим парламентської республіки [3]. Саме французьку модель державного правління наводять як приклад, коли характеризують змішану форму.

Цілком очевидно, що зазначена форма правління поєднує в собі ознаки двох інших (класичних) форм – президентської та парламентської. Такий самий підхід має місце й під час вирішення питання розподілу державної влади у таких країнах, як Франція, Польща, Литва, Україна, Російська Федерація тощо.

С. К. Бостан, даючи визначення змішаній формі державного правління (яку від називає змішана поліархія), зазначає, що вона базується на «помірному» типові розподілу системи вищих органів законодавчої, президентської та урядової влади, де остання формується за спільною участю створених у результаті загальних і прямих усенародних виборів парламенту та президента й несе таку ж подвійну відповідальність перед ними [4, с. 290].

Прискіпливий аналіз визначення змішаної форми правління, запропонованої С. К. Бостаном, а також відповідних положень основних законів Франції, Польщі, Литви, України, Російської Федерації, дає підстави виокремити наступні специфічні ознаки.

По-перше, у змішаних республіках глава держави завжди обирається на загальнонаціональних прямих виборах, тобто всенародно по аналогії з президентськими республіками (за винятком США, де вибори президента всенародні, але непрямі). Представницький мандат, отриманий главою держави безпосередньо від народу, фактично убезпечує президента від втручання у його діяльність з боку інших гілок державної влади, і насамперед, законодавчої).

По-друге, в країнах зі змішаною формою державного правління здійснення виконавчої влади має свої особливості. На відміну від президентської республіки, де виконавча влада належить главі держави, та парламентської, де виконавча влада сконцентрована в руках центрального уряду, виконавча влада у змішаній республіці розподілена між двома суб'єктами – урядом і президентом країни. Ступінь її розподілу, а також структурно-функціональну віддаленість парламенту і президента від уряду визначає різновид змішаної форми правління в кожній конкретній країні. Так, у Франції вплив глави держави на вертикаль органів виконавчої влади є відносно більшим, а, наприклад, в Україні – меншим. Таким чином, виконавча влада у країнах зі змішаною формою державного правління має подвійну (дуалістичну), або як її ще характеризують, «двоголову» природу. Така роздвоєність і деконцентрація виконавчої влади має як свої переваги, так і недоліки. Але це питання має бути предметом окремого дослідження.

Реалізація у зазначених країнах принципу розподілу державної влади в аспекті поєднання посад членів уряду з іншими видами діяльності також має свою специфіку. Питання можливості суміщення однією особою посади в уряді з депутатським мандатом на конституційному рівні врегульовано лише в основних законах України і Росії. Так, Конституція України прямо забороняє таке поєднання (ст. 78, 120) [5; 6]. Натомість, у проекті змін до чинного основного закону України, запропонованого Президентом України В. Ющенком, міститься пропозиція дозволити як виняток суміщення особами посад в уряді з депутатською діяльністю [7].

Неможливість поєднання посад в уряді з роботою у парламенті споріднює змішані республіки з президентськими, а наявність такої можливості є свідченням схожості змішаної республіки з парламентською.

По-третє, відповідно до положень основних законів вищезазначених країн, глава держави формально не належить до жодної з гілок державної влади, що споріднює їх із країнами з парламентською формою правління. Але ця обставина, а також наявність відповідних конституційних приписів щодо повноважень глави держави на практиці не заважає президенту відігравати доволі активну роль у політичному житті країни і суттєво впливати на функціонування усього державного механізму.

У країнах зі змішаною формою державного правління президент за обсягом функцій і повноважень посідає значно вище місце, аніж у країнах з парламентською формою правління, і за деякими характеристиками наближається до статусу глави держави у президентських республіках. Але на відміну від останніх, як зазначалося вище, він формально позбавлений можливості очолювати виконавчу владу. Ця обставина, з одного боку, дозволяє певним чином збалансувати державну владу, встановити дієву систему стримувань і противаг, запобігти значному посиленню одного із суб'єктів конституційно-правових відносин (у даному випадку мова йде про главу держави) і його необмеженому домінуванню в суспільно-політичному житті країни. З іншого боку, приблизно однакові можливості глави держави і парламенту впливати на діяльність уряду іноді спричиняє конфлікти всередині державного механізму, які безумовно, не сприяють політичній та економічній стабільності в країні.

Особливо ця теза актуальна в умовах, коли глава держави і більшість у парламенті належать до різних політичних сил. Яскравим свідченням такого стану речей є політична ситуація у Франції за часів другого президентства Ф. Міттерана, першого президентства Ж. Ширака. Аналогічні ситуації мали місце і в інших країнах, зокрема Україні (особливо після внесення у грудні 2004 р. змін до Конституції) та Польщі (після обрання президентом Леха Качинського).

Аналіз місця і ролі глави держави у сучасних країнах зі змішаною формою правління дає усі юридичні підстави стверджувати, що наразі у змішаних республіках сформувалася не триєдина модель державної влади, як у парламентських і особливо президентських республіках, а чотиригілкова. Причому новою, четвертою гілкою державної влади виступає саме глава держави. І президентська гілка влади складається не лише з інституту президента як одноособового органу державної влади, але й допоміжних і консультативних органів при ньому (причому в окремих випадках статус таких органів регламентується безпосередньо основним законом країни, як у Росії [8]) та його представників в адміністративно-територіальних одиницях (як, наприклад, де-факто має місце в Україні).

У цьому контексті важливо зазначити, що саме президентська гілка влади була і залишається наразі провідною або домінуючою в усіх республіках колишнього Радянського Союзу, за винятком країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) та Молдови.

Нова гілка державної влади за сучасних умов знаходиться на стадії формування. Відбувається її конституювання через внесення змін до чинних основних законів або через прийняття нових. І якщо в одних країнах зі змішаною формою правління відбувається процес посилення президентської влади (країни СНД), то в інших відбувається зворотній процес (Франція).

Очевидно, що концепція розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, сформульована Дж. Локком і Ш. Монтеск'є, наразі потребує певного переосмислення і поступової адаптації до реалій сьогоденного державотворення. А це, у свою чергу, може стати належною базою для подальших наукових досліджень.

Список літератури: 1. Конституція Індії від 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org:8006/constitution.php>. 2. Основной закон Федеративной Республики Германии от 1949 г. // Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. – М. : Юрлитинформ, 2001. – 448 с. 3. Конституція Франції // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 47–72. 4. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики : монографія / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Запорізь. юрид. ін.-т, 2005. – 540 с. 5. Конституція України від 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 6. Про внесення змін до Конституції України : закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44. 7. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. – Законопроект, підготовлений Президентом України В. Ющенком. 8. Конституция Российской Федерации. – М. : Ось-89, 2002. – 48 с.